

(様式第 1 2 号)

令和 6 年 5 月 1 5 日

石巻市議会議長

安 倍 太 郎 殿

会 派 名 日高見会

代表者名 会長 星 雅俊

研究研修会等参加報告書

研究研修会参加の結果について、次のとおり報告します。

記

- 1 研究研修会名 自治体議会特別セミナーin 石巻
「議員の資質向上と議会運営の基本」
- 2 期 間 令和 6 年 5 月 1 3 日 (月)
- 3 場 所 石巻市中央公民館
- 4 参加者氏名 星 雅俊、阿部 和芳、都甲 マリ子、楯石 光弘

5 参 加 目 的

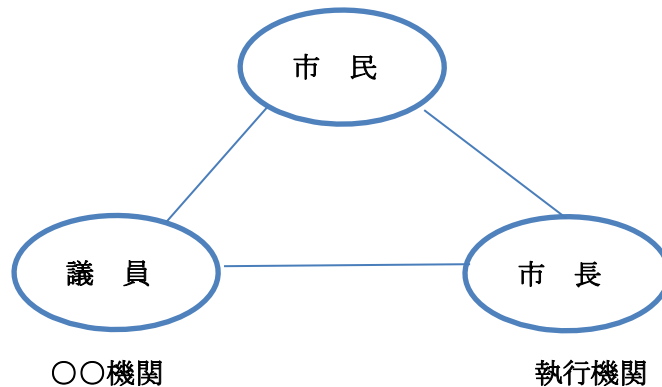
地域を活性化させるために、二元代表制の下、議会活動・議員活動を行う上で、特に重要な「議員の資質向上」「議会運営の基本」について「学びの場」としての講義を受講しスキルアップするものである。

6 調 査 概 要

自治体議会研究所「議員の資質向上と議会運営の基本」の講師は、高沖秀宣先生。先生は、1953 年三重県生まれ、京都大学法学部を卒業。1979 年三重県庁に入庁、総務部学事文書課、知事公室政策課などに勤務。2002 年議会事務局に異動、政務調査課長、企画法務課長、総務課長などを歴任。2006 年都道府県初の議会基本条例の策定事務を担当する。2008 年議会事務局次長に就任。2011 年まで三重県議会事務局にて議会改革に取り組み、その後三重県松阪地域防災総合事務所長などを経て 2014 年 3 月県庁退職、現職は三重県地方自治研究センター上席研究員兼事務局長 議会事務局研究会共同代表。



1. 議員の資質向上の在り方



議会の役割・機能について、議会とは〇〇機関。市長の執行機関に対して議会の〇〇に何が入るのか？これが議会の役割。

憲法 93 条 **議事機関**として議会を設置する。→審議する・熟議する機関

さらに、2023 年 5 月 8 日公布の地方自治法一部を改正する法律で第 89 条第 1 項に「議会は、**議事機関**」と明確に規定された

第 89 条 普通地方公共団体に、その**議事機関**として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもって組織される**議会を置く**。

2 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を**議決し**、並びにこの法律に定める**検査及び調査その他の権限を行使する**。

3 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の**議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない**。

*住民の代表機関であり、**議決機関ともいわれるが、執行機関側の意見**合議制の住民代表機関であるから、多様な民意の反映が求められており、議会は、いかに「民意」を反映できるかが大きな課題。

○議決機関としての議会の権能

- ・地方自治法（第 96 条第 1 項）の議決権が最も基本的で本質的条例の制定や予算の議決など 15 項目

第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- 1 条例を設け又は改廃すること。
- 2 予算を定めること。
- 3 決算を認定すること。

：

15 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

⇒特に、2 予算を議決することではなく、定めること。当初予算の修正など議会の権能を発揮する政策を実施していただきたい。議会が予算を作成し長が執行するかも。

議決によって自治体意思が決定される。⇒団体意思の決定機能

○長その他の執行機関の事務執行に対し、これを監視する機能

⇒それぞれ直接住民を代表する機関である議会と長が、相互の牽制と均衡の関係に立つという考え方に基づくもの⇒憲法上、「二元代表制」が要請されている

議会は、住民の代表機関といった立場から、当該自治体の行政全般にわたる監視機能を果たすことが求められる。

決算の認定においても、執行機関の事務執行に対する監視機能を担う議会の重要な機能であると位置づけられる。

○事務機能としての審議・議決・議案提出を通じ、政策形成機能を担う。

議員及び委員会の議案提出権、議案に対する修正の動議、

専門手事項に係る調査、条例の制定改廃や予算の議決権等

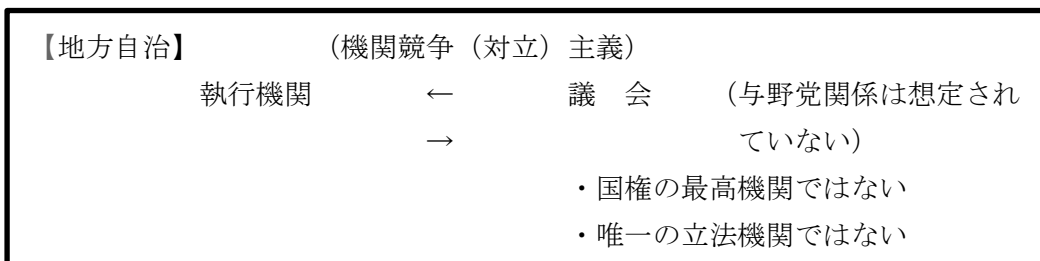
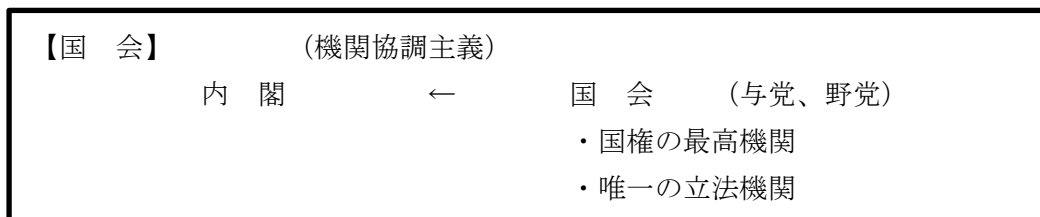
⇒議会の審議における政策提案等、地方分権が進展し、地方自治体の自己決定の領域が拡大する中、議会の政策形成機能の一層の発揮が求められる。

***現状は、あまり政策形成機能は発揮されていない、議員も政策形成機能にあまり関心がないのが現状だ。**

2. 「二元代表制」における議会活動

二元代表制⇒憲法上、地方公共団体の長と議会の二元主義が採用されていると一般に理解されている

与党（政権党）・野党関係は生じない制度であるが、実態は？



●二元代表制の役割をどう捉えるか？

議会は、首長を支援する・支持する役割を住民は期待しているか？

⇒議会は、首長の追認機関ではない

議会は、首長とは、役割が異なる⇒二元代表制の意義

何をするための議会なのか？議会の存在意義は何か？

●二元代表制は機能しているか？

「憲法 93 条第 2 項 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」

要するに、地方公共団体の統治構造について、国のそれとは異なって、基本的に、議事機関である議会及び執行機関である知事・市長などが、住民による直接選挙を通して住民の意思を反映する仕組みいわゆる二代表制をとることを要求している。

もっとも、このような二代表制を採っているにもかかわらず、地方自治体の長、つまり首長にかなり強い権限を認める一方で、議会の権限は限定的に列挙するやり方をとっている。

* 首長優位の仕組み・・・専決処分、再議制度、予算修正権の限界など

・ 自治体議会は、首長優位のシステムに、二代表制の立場から戦略を持って対抗しているか？

議会はオール与党？

会派間の関係は？

議会と首長との関係は？

→ 会派間で合意し、議会として一丸となって意思表示できるか。

⇒ 議会は、「二代表制」を理解し、実質的に機能しているか？

⇒ 議会改革とは、「二代表制」を追求していくことではないか？

(二代表制の実質化)

○ 自治体議会をめぐる新しい状況 ⇒ 二代表制の追求

・ 住民に開かれ、住民とともに歩む議会

・ 執行機関の追認機関からの脱皮、自治体意思の決定機関の自覚

・ 執行機関への質問だけから議員同士の討議を中心とした議会運営へ

⇒ 戦略を持って政策提言できる議会へ

⇒ これまでの「監視型」議会から「政策提言型」議会へ

(最近は、「政策議会」という用語も主張されている。)

3. 議員力・議会力の強化

加須市議会基本条例の(定義)第2条(3)及び(4)に位置付けている。

(3) **議会力** 市長等に対する監視機能を十分に果たすとともに、政策立案及び政策提言を議員間で共有し、議会全体の政策資源として、市民のためのより良い政策とする力及びその政策実現に向けた総合的な活動をいう。

(4) **議員力** 地域の課題を把握し、その解決を目指して調査し、及び政策を構想する能力並びにその活動をいう。

⇒ 政策立案・政策提言を議員間で共有できるか？

● 議会改革とは何か？

○ 議会改革とは、二代表制を追求することではないか？

(二代表制を実質化していくこと)

・ 議会が二代表制の下で、議会の役割を十分に発揮するために、その機能を強化すること

・ 一人の議員の意見は、議会の意見ではない

⇒ 「機関としての議会」が実現されているか？

⇒ 「二代表制」が実践されているか？

* 政務活動費、まずは、全額使用することを前提にして、主として調査研究費で使用する

べき。

そして、使用した成果を市民に届けることが重要だ。

返還することは、政務活動を十分にやっていないのではないか？

◎石巻市議会（人口 13 万 3 千人）

- ・議員一人当たり年額 36 万円を会派に交付
- ・令和 4 年度収支報告書、全ての会派が変換しているのは残念
- ・ニュー石巻のほぼ全額調査費での使用は高く評価できる（石巻風の会、公明会）。

●議会改革度を測る基準

（例）早稲田マニフェスト研究所の議会改革度調査

調査の観点とは、議会が果たすべき役割としての 3 つの柱

- (1) 情報共有（本会議などの議事録や動画、政務活動費、視察結果の公開等）
- (2) 住民参画（傍聴のしやすさ、議会報告会などの実施、住民意見の聴取等）
- (3) 議会機能協会（議会本来の権限・能力を発揮するための機能強化状況等）

○宮城県・議会改革度ランキング 2023

議 会	全国順	情報共有	住民参画	議会機能強化
・柴田町議会	21 位	78	183	11
・大崎市議会	60 位	63	98	61
・宮城県議会	74 位	127	171	57
・登米市議会	82 位	52	106	146
・仙台市議会	162 位	235	577	77
・気仙沼市議会	281 位	147	171	625
・石巻市議会	298 位	96	134	814

以上全国 300 位まで、当市は辛うじて 300 位以内だが議会機能強化が著しく低い。

全国 2 位が岩手県奥州市、学ぶところ大。

4. 議会運営の基本と一般質問と政策提言・政策提案

- ・監視機能の強化として一般質問の活用はある。
- ・「一般質問」の捉え方は重要な問題であり、一人の議員個人の問題ではなく、議会としてどう考えるかの問題となっている。
- ・一般質問の追跡調査⇒議員の一般質問に対して、市長等執行部側が「検討する」とか「検討したい」とか、これに類する表現で答弁した事項について、その後の対応を議会として追跡調査することが必要である。「質問」を「棚上げ状態」で放置しないで取り組むべき。

○一問一答方式を採用しているか？

○質問する前に政務活動費を議員力・議会力で話したが、活用して十分調査しているか？⇒単に質問ただけで終わっていないか。議員個人としていくら良い案を提案しても首長は「聞き置く」だけの場合がある。いつどこで示すのか等を市民の前で答弁させる必要がある。執行部に確認するだけで満足していないか？

執行部の職員は、決して全ての情報、執行部にとって都合の悪い情報は議員に渡さない、ということに留意すべきである。

●議員の一般質問から議会の政策提案へ

★議会として定例会の一般質問の評価を実施（全員協議会・議会運営委員会）

一人の議員の政策提案を議会からの政策提案にする

議員間討議を実施する

石巻市議会は「議員政策研究会」（基本条例第 16 条）

（例）新型コロナウイルス対策について議員会討議で議論し提言書としてまとめて市長に提言する

★一人の議員の問題提起を委員会の所管事務調査に

（例）ケアラー支援の問題提起から、所管委員会での調査事項に加え、執行部からの説明を受けながら、委員会としての先進地視察も行い、委員会として支援策について考え方をまとめて、委員会提案の政策条例や政策提言書とする

⇒委員長がその気になれば、すぐ実践できる！

*一般質問を「議員の」から「議会の」へと転換させる。

○委員会代表質問の広がり

可児市 → 愛知県岩倉市議会 → 長野県大町市議会

・岩倉市議会基本条例を改正し、「常任委員会を代表する議員は所管事項の政策提案を積極的に行うため、委員会代表質問を行うことができる」と委員会代表提案を導入し「行政視察→委員会代表質問→政策提言」のサイクルを創り出すことを目指した

・大町市議会は、申し合わせ洗礼集を改正し、委員会代表質問ができることとし、その後、実施状況を踏まえて議会基本条例に導入した

◎一般質問を議会の活性化に繋げ、政策提案に結びつける

◎一般質問のレベルを上げることで、議員力・議会力のアップへ

●政策提言・政策提案

奥州市議会「政策立案等に関するガイドライン」

- ・政策立案：市政における課題の解決を図るため、政策を構想し、その実現のために必要な仕組みに関する条例案を議会に提案すること
- ・政策提言：市政における課題の解決を図るため、必要と思われる政策を提言書としてまとめ、市長等に対しこの提言書の提出をもって提案すること
（任委員会で4つの政策提言書を作成している）

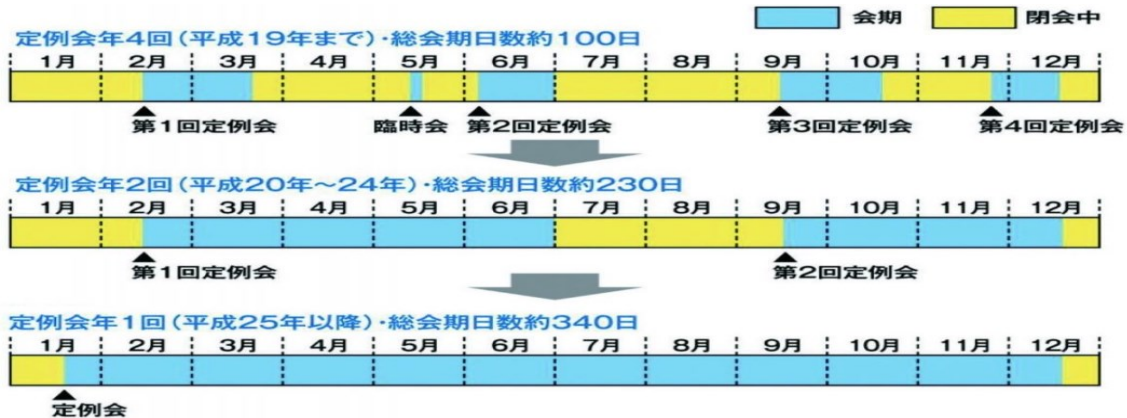
●通年制議会

「通年制議会」を導入したことによって、議会力はアップしたか？

通年議会は、議員同士の議論を重視する点にその神髄はある

三重県議会導入事例、平成 20 年から、定例会の招集回数を年 4 回から年 2 回に改め、第 1 回定例会 2 月中旬から 6 月下旬まで（会期日数 130 日程度）第 2 回定例会 9 月上旬から 12 月中旬まで（会期日数 110 日程度）（年間総会期日数 240 日）

程度)を経て平成25年以降通年制(年1回)になった。



*議員報酬も40万円なら1.5倍60万円にし、専門性を養う必要がある。

・通年制議会 2020年4月1日現在

- 1) 地方自治法102条の2第1項の規定により、通年会期制を採用している議会は、栃木県と13市(久慈市、福島市、柏崎市、厚木市、常総市、坂東市、鳥羽市、四條畷市、守山市、丹波篠山市、浜田市、小松島市、三好市)、27町村。
- 2) 地方自治法102条第2項の定例会を条例で年1回と定めている議会は、三重県、滋賀県と28市区(根室市、宮古市、北上市、滝沢市、登米市、金沢市、白山市、青梅市、あきる野市、文京区、墨田区、荒川区、相模原市、横須賀市、守谷市、鎌ヶ谷市、豊明市、四日市市、鈴鹿市、枚方市、大東市、大阪狭山市、京都市、亀岡市、大津市、安来市、土佐清水市、壱岐市)32町村

2024年4月現在、宮城県の自治体議会で通年性議会を導入しているのは?

→登米市議会(会期を1月から12月とする)

・藤枝市議会令和2年5月より、静岡県内初の通年性議会導入

→藤枝市は、議員の任期が現在5月1日から始まることを勘案して、5月から翌年4月までを1年サイクルとして通年議会を導入。一旦市長が定例会を招集した後は、議長の判断により速やかに本会議を開くことができ、災害などの突発的な事件や緊急の行政課題に対応できるようになった。また、会期中(約1年間)、委員会開催が可能となるため、常任委員会・特別委員会の活動を今後さらに活発化させることで、より慎重な議案審査や、専門的な調査を行うことが可能になった。

(例) 本年元旦の能登半島地震災害などの対応

○通年議会の主なメリット

- 1 いつでも会議を開くことができるため、より慎重な議案審議や、専門的な調査を行うことができる。
- 2 委員会を必要に応じて開催できるので、調査研究活動や議員間討議の活発化が期待できる。
- 3 市政に対する監視機能や政策立案の機能強化ができる。
- 4 市長や議員が必要に応じて、議案を提出できる。
- 5 市長が提出する議案など年間を通して審議することができるため、市長の専決処分を必要最小限に抑制することができる。

●ポストコロナ時代の議会運営

- (1) 議事機関としての機能は維持すべきだ
 - ・ 予算議案は議会が議決→補正予算議案の専決は本当に必要な場合のみ
- (2) 多様性のある場合→少なくとも「ゼロワン議会」からの脱却を！
 - ・ 女性議員が立候補しやすい環境の整備をすべき
 - ・ 女性議員が過半数・・・白井市・宝塚市・杉並区・三芳市（埼玉県）
 - ・ 育児休暇の創設・1回30分、2回まで。群馬県棒東村議会会議規則
- (3) オンラインによる委員会開催
 - ① 委員会の開催（委員会条例の一部改正等により）
 1. 災害の発生、感染症のまん延防止措置等のやむを得ない事由により
 2. 育児、介護等のやむを得ない事由により ←これは入れるべき
 - ② 一般質問に限り、本会議で御来で行うことも可能
 - ・ 2023年2月7日総務省通知⇒つくば市議会で実施（令和5年9月議会）
- (4) オンラインによる本会議の開催
 - ・ 取手市議会の事例（議会基本条例の一部改正）
（情報通信技術の活用）→議会活動の継続
- (5) 議員政治倫理に関する条例の制定
 - ・ 震災階設置する場合、委員は議員以外の第三者から選出すべき（客観性）
→議会にも附属機関が必要ではないか？（立川市議会附属機関と議会基本条例に追加規定し明確に位置づけた）
 - ・ ハラスメント条例を追加する議会も増えてきたが、倫理条例対応もある。
- (6) 政務活動費は、果たして不要なのか？
⇒「政務活動費の廃止に舵を切るべきだ」との主張に対しては、
自治体議員は、その政策的活用を図り、住民にその成果を還元していくことによって応えるべきではないか。



高沖先生を囲んで（楯石議員、星議員、高沖先生、阿部議員、都甲議員、齋藤議員）

【所感】

二元代表制の下、市長・議会の活性化とスキルアップを図り、今後の議会活動・議員活動を行う上で、しっかりと対処できるようにしていきたい。

7 参 加 経 費 40,000円